

激发养老服务经营主体活力

中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员 林 宝

【摘要】养老服务是银发经济的重要组成部分，激发养老服务经营主体活力是养老服务高质量发展的必然要求。当前，养老服务供给侧的高成本与需求侧的低支付能力之间的矛盾，已成为制约养老服务经营主体活力的主要瓶颈。对此，需加快长期护理保险制度建设，解决养老服务市场“低水平均衡”问题；完善养老事业和产业协同发展政策机制，加快养老服务社会化转型；加强基本要素保障，为养老服务发展提供基本支撑；加强科技赋能和发挥规模效应、品牌效应，提高整体效率；优化市场环境，保障各类经营主体公平竞争。

【关键词】养老服务 经营主体 市场环境 【中图分类号】C913 【文献标识码】A

在人口加速老龄化的背景下，让老年人老有所养、老有所依、老有所乐、老有所安，既是“家事”，也是“国事”。2026年3月25日，《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加快建立长期护理保险制度的意见》发布，提出：“用3年左右时间，统筹城乡的制度安排基本确立，责任共担的资金筹集机制、公平适度的待遇保障机制逐步健全，科学规范的管理运行机制基本形成，适应我国基本国情的长期护理保险制度基本建立。”^①长期护理保险制度，“护”的是失能人员的尊严，“解”的是家庭的照护难题，“增”的是社会的发展动力，是以人民为中心的发展思想在社会保障领域的生动实践。

习近平总书记指出：“要高度关注‘一老一小’，健全养老服务体系，发展托幼一体服务，提高婚育水

平。”^②发展银发经济，是积极应对人口老龄化的长期战略部署，也是扩大内需、加快构建新发展格局的重要举措。从2024年1月发布《国务院办公厅关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》（以下简称《意见》），要求推动有效市场和有为政府更好结合，促进事业产业协同，加快银发经济规模化、标准化、集群化、品牌化发展，到2025年12月民政部等8部门联合印发《关于培育养老服务经营主体 促进银发经济发展的若干措施》，提出充分激发各类养老服务经营主体活力，营造投资创业良好环境，促进银发经济发展，更好满足老年人多层次多样化养老服务需求。^③一系列政策密集出台，旨在为银发经济注入强劲动能。然而，政策红利的释放仍存在一些现实瓶颈，部分养老服务经营主体活力不足，已成为制约养老服务乃至银



发经济发展的重要因素。基于此，亟需激发养老服务经营主体活力，进一步完善促进银发经济发展的政策体系。

激发养老服务经营主体活力，是养老服务高质量发展的必然要求

根据《意见》的界定，银发经济是向老年人提供产品或服务，以及为老龄阶段做准备等一系列经济活动的总和。由此可见，养老服务相关经济活动是银发经济的重要载体，促进银发经济发展的关键在于养老服务高质量发展。具体而言，养老服务高质量发展需满足人民养老服务需求，其宗旨是满足老年人的美好生活需要，目标是全体老年人享有基本养老服务，主要思路是养老事业与养老产业协同发展，关键是发挥市场在资源配置中的决定性作用。^④在这一逻辑链条中，激发养老服务经营主体活力，既是使全体老年人享有基本养老服务的重要保证，又是实现养老事业和养老产业协同发展的重要前提。

满足老年人美好生活需要，是坚持以人民为中心的发展思想的具体体现。实现养老服务供给与需求相适应，是确保全体老年人享有基本养老服务的前提和基础。鉴于养老服务需求具有复合性、层次性、差异性和动态性等特征，单一社会力量难以独立承担如此复杂的供给任务，需形成多方主体参与的养老服务供给格局。各类经营主体是养老服务的直接提供者和主力军，发挥着关键作用。唯有充分激发各类经营主体活力和积极性，才能有效增加养老服务供给，提供多层次、多样化的养老服务。

促进养老事业和产业协同发展，关键在于正确处理政府和市场关系。《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见》要求，构建养老服务事业产业发展三方协同机制，发挥养老服务事业发展政府主导

作用，发挥养老服务产业发展市场配置资源作用，发挥养老服务社会参与作用。^⑤各类经营主体是养老服务市场中自由选择发展领域、公平进行交易活动、遵循等价交换原则的基本单元，是市场机制得以发挥作用的基础。充分激发各类经营主体活力，引导其依据市场规律进行资源配置和资金投入，合理追求经济回报，才能推动养老服务业发展，最终实现养老事业和养老产业协同发展。

当前，我国养老服务体系建设已取得积极进展，然而仍存在供给不足、结构失衡、质量参差不齐等问题，需进一步激发各类经营主体活力，推动养老服务业向规模化、集群化、品牌化发展，实现养老服务高质量发展，更好满足老年人美好生活需要。

从供需两端分析养老服务经营主体活力

部分养老服务经营主体活力不足，是当前养老服务发展面临的一大问题，其成因既有养老服务市场内在矛盾的影响，又有养老服务社会化转型发展不充分的因素。

养老服务市场的内在矛盾，是养老服务经营主体活力不足的症结所在。与一般服务市场相比，养老服务市场因服务对象为老年人这一群体，除需满足一般性服务要求外，还对专业性有着更高要求，因而服务成本相对更高。同时，部分老年人的支付能力和支付意愿较低，这就导致养老服务市场中，相对较高的养老服务支付成本与相对较低的支付能力和意愿之间存在矛盾。在这一矛盾作用下，养老服务市场容易出现“低水平均衡”问题，市场规模难以有效扩大。具体而言，在没有外在因素干预的情况下，养老服务供需双方任何一方扩大服务规模的努力，最终都可能导致服务规模的萎缩。当供给方试图通过降低价格来获得更多消费者时，需压缩成本，而在高成本具有刚性性

质时，降低成本往往意味着降低服务质量，而服务质量的下降又会进一步导致需求减少，最终可能造成整个养老服务市场的萎缩。当需求方试图按照与供给成本相适应的价格购买养老服务时，受收入约束，一项需求的满足可能会以牺牲另一项需求为代价，最终抑制整体需求，导致养老服务市场规模的萎缩。当养老服务市场出现“低水平均衡”问题，整个行业尚未形成良好的盈利生态，各类经营主体自然缺乏投入养老服务的积极性，更不用说实现品牌化、规模化发展。

解决养老服务市场“低水平均衡”问题，需依赖外在的政策支持。重点是解决养老服务中供给侧的高成本与需求侧的低支付能力之间的矛盾。因此，政策的着力点需聚焦两个方面：一是从需求侧着手，重点在于“提低”，即提高老年人的养老服务支付能力或分担其支付负担；二是从供给侧着手，重点在于“削高”，即降低养老服务的供给成本。党的十八大以来，国家针对养老服务业发展出台一系列政策文件，政策体系日渐完善。然而，从激发经营主体活力的角度来看，仍需进一步完善。从需求侧来看，长期护理保险制度需持续完善优化。从试点情况来看，长期护理保险制度对激发养老服务经营主体活力、推动养老服务业发展，有着重要作用。据不完全统计，“十四五”时期，49个试点城市长期护理保险拉动社会资本投入相关产业超500亿元，定点服务机构和护理人员数量均较“十四五”初期增长超50%，长期护理保险已成为银发经济新的增长点。^⑥长期护理保险制度在经过10多年的试点后，目前已进入全面推行阶段。从供给侧看，对养老服务经营主体的支持政策，仍有待进一步落实和完善。我国始终坚持促进养老服务业发展，在完善投融资政策、土地供应政策、税费优惠政策、补贴支持政策、人才培养和就业政策，以及鼓励公益慈善组织支持养老服务等方面，提出一系列支持

措施。然而，部分养老服务经营主体仍面临融资困难、场地不足、成本过高、人才短缺等问题。如何解决这些问题已经成为激发其主体活力的关键。

养老服务供给社会化转型尚未完成，是影响养老服务经营主体活力的重要因素。我国的养老服务发端于面向特殊困难老年群体的社会福利制度，然而这一养老服务供给方式，难以适应当前我国人口老龄化发展趋势，以及人民群众日益增长的美好生活需要。因此，我国开始养老服务供给社会化转型。2000年2月，国务院办公厅转发民政部等部门《关于加快实现社会福利社会化的意见》，明确社会福利社会化发展的方向。党的十八大以来，这一进程明显加快。2021年11月，《中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见》发布，要求充分发挥市场机制作用，提供多元化产品和服务。《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见》要求，进一步激发养老事业和养老产业发展活力，更好满足老年人多层次多样化养老服务需求。当前，这一转型并未真正完成，养老事业与养老产业协同发展的政策机制尚待完善，公办养老服务机构改革仍需进一步推进，普惠性养老服务的定价机制仍有待探索，国有资本参与养老服务的考核机制仍需优化。在需求侧，部分老年人仍将养老服务视为某种社会福利或应该享受的公共服务，尚未形成按市场规则为服务付费的意识，或容易将社会化养老服务供给与福利性养老服务供给进行比较，即便具备支付能力，也存在付费意愿较低的现象。在供给侧，由于多种经营主体并存，其追求目标、政策支持力度及考核方式各异，导致服务价格与质量出现错配。部分经营主体有条件提供有限的性价比相对较高的服务，在市场上产生“挤出效应”，压缩其他经营主体的生存空间，这也是造成养老服务市场“一床难求”与高空置率并存的主要原因。在此背景下，各类经营主体容易形

成对政策支持的路径依赖，自身发展活力较为不足。

推动养老事业与养老产业深度协同，不断激发养老服务经营主体活力

激发养老服务经营主体活力，关键在于优化养老服务业发展环境，构建可持续发展生态，使之成为对各类资本和经营主体具有吸引力的行业。在良好的产业生态下，各类经营主体将依据对市场前景的判断，进入养老服务市场，不断增强竞争力，呈现“千帆竞发、百舸争流”的蓬勃活力。

加快建立长期护理保险制度，解决养老服务市场“低水平均衡”问题。长期护理保险，是社会保险的一项新险种，通过人人参保筹集资金，为失去正常活动能力的参保人提供基本的生活照料和医疗护理，对所发生的护理费用予以报销。长期护理保险制度能够通过社会共济方式，降低服务利用者实际支付费用，有利于降低服务门槛，扩大供给规模，进而拉动整个行业发展，为各类经营主体营造可预见、可期待的行业发展前景。目前，从各地的实践情况来看，仍存在统筹层次较低、覆盖面较为不足等问题。下一步，各地应在国家明确的政策制度框架下制定具体政策，充分调查研究，广泛听取意见建议，尊重群众意愿，结合本地实际科学确定参保对象、筹资和保障水平等。推动长期护理保险相关制度要求适时转化为法律规范，为长期护理保险制度实施提供法律支撑。对养老产业来讲，长期护理保险制度的建立，能够催生失能等级评估、辅助器具生产租赁、社会力量参与经办等新业态、新模式，有利于护理服务业和健康产业获得稳定的资金投入，形成新的经济增长点。

完善养老事业和产业协同发展政策机制，加快养老服务社会化转型。养老服务社会化，是养老服务改革的重要方向，重点在于处理好政府和市场的关系，

实现养老事业和养老产业协同发展。推动养老服务社会化转型，需理顺养老服务价格，充分发挥市场机制作用。需正确处理普惠性养老服务不同点位之间，以及普惠性养老服务与市场化养老服务之间的价格体系，确保普惠养老服务定价以市场价格为基础，优惠幅度以政策支持力度为参照。需积极推进公办养老机构服务价格改革，建议实行收支两条线管理，按照市场价格定价，费用与评估等级和服务项目直接挂钩。对于兜底保障群体，通过经济救助解决其支付困难，仅在其失能需要专业护理时优先进入公办养老机构，入住价格与其他人员保持一致，对超过其支付能力的部分，可通过财政补贴解决。通过理顺价格机制，充分调动各类经营主体积极性，真正发挥市场对资源配置的决定性作用。


加强基本要素保障，为养老服务发展提供重要支撑。各类经营主体参与养老服务供给时，往往面临场地、资金、人才等要素制约。因此，激发各类养老服务经营主体活力，需从要素保障入手，切实解决养老服务发展中的难点痛点。首先，切实加强养老服务用地保障和设施建设。可以根据人口老龄化程度和养老服务需求变化，逐步提高养老服务设施用地比例或增加养老服务设施空间安排。落实新建住宅小区与配套养老服务设施同步规划、同步建设、同步验收、同步交付要求，将养老服务设施纳入项目配套，严格规划审批管理，确保新建住宅小区按标准配建并按协议及时移交^⑦。对老旧小区，需结合城市更新和“一刻钟”生活服务圈建设，加强资源整合，规划建设养老服务设施。在三级养老服务网络建设过程中，统筹布局区域养老服务中心和社区养老服务点。通过科学规划和资源整合，为各类经营主体创造提供养老服务的基本空间。其次，完善财政和金融支持政策。通过财政补贴、减免租金、水电热力价格优惠等措施，降低养老服务经营主体运营成本；通过设立专项基金、政府担

保等形式,加大对养老服务经营主体的资金支持力度。再次,加强养老服务人才队伍建设。可以开展全国性养老服务人才培养培训计划,完善人才评价机制,畅通职业晋升通道,为行业发展提供稳定人才资源。

加强科技赋能和发挥规模效应、品牌效应,提高整体效率。激发各类养老服务经营主体活力,需不断提高养老服务业效率。一方面,大力鼓励各类经营主体进行模式创新和加强新技术应用。通过设立创新基金和新技术推广应用补贴等措施,引导各类经营主体通过创新,解决成本较高、效率较低、风险较大的问题。需大力发展智慧养老。数字技术在需求发现、供需匹配、服务监管、运营管理等方面,有着独特优势,可有效提高服务精准性、及时性,提高养老服务机构的运行效率,节约劳动力成本。可在政策上对智慧养老系统的开发应用,给予一定的支持,鼓励养老服务机构运用数字技术,提高养老服务质量和改善运营管理,推动人形机器人、脑机接口、人工智能等技术产品研发应用。^⑧另一方面,推动养老服务业规模化、品牌化发展,通过等级评定、分类奖补等措施引导养老服务企业做大做强,鼓励连锁化、品牌化经营。加强养老服务企业品牌和知识产权保护,在养老服务信息平台开展优秀服务品牌展示,结合重大活动、重要展会,开展品牌推介,打造具有示范带动作用的养老服务领域知名品牌和龙头企业。在养老服务网络建设中,鼓励养老服务知名品牌和龙头企业,负责运营区域养老服务中心和社区养老服务点,实现居家、社区、机构三种服务形态在一定区域内的无缝衔接。

优化市场环境,保障各类经营主体公平竞争。公平竞争的市场环境,是激发各类养老服务经营主体活力的必要条件。重点是要保障准入、支持政策和监管等方面的公平性。在保持必要监管的基础上,尽量减少对养老服务机构的行政检查,避免不同层级、不同政府部门的重复检查,加强针对养老服务经营主体过

度检查问题的整改。当前,各地国有资本正陆续进入养老服务市场,需处理好引入国有资本和调动社会资本之间的关系,确保公平参与市场竞争。优化国有资本参与养老服务的考核方式,既考虑到养老服务行业的特殊性,避免简单套用一般国有企业绩效目标考核,又防止将其参与视为纯公共事业而放弃绩效考核,建议按照养老服务行业平均绩效水平合理确定考核目标。总之,采取切实措施,确保养老服务市场环境公开、公平、公正。

养老事业不仅是民生课题,而且是衡量社会文明程度的重要标尺。在中国式现代化进程中,需坚持“民生为大”,以有效市场和有为政府更好结合为抓手,既通过多样供给提升老年群体获得感与幸福感,又要直击痛点实现兜底保障。需充分激发养老服务经营主体活力,推动养老事业与产业深度协同,让银发经济不仅有“量”的增长,更有“质”的飞跃。

【注释】

- ①《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加快建立长期护理保险制度的意见》,新华网,2026年3月25日。
- ②习近平:《在中央城市工作会议上的讲话》,中国政府网,2026年1月15日。
- ③《关于印发〈关于培育养老服务经营主体 促进银发经济发展的若干措施〉的通知》,中国政府网,2025年12月25日。
- ④林宝:《养老服务高质量发展:内涵、方向及路径》,《华中科技大学学报(社会科学版)》,2024年第5期。
- ⑤⑦《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见》,中国政府网,2025年1月7日。
- ⑥杨彦帆:《精准聚力托举失能照护(人民时评)》,人民网,2026年2月11日。
- ⑧吴瑞君:《银发经济的结构性矛盾及其化解之道》,《人民论坛·学术前沿》,2025年第16期。

责编/孙渴 美编/陈媛媛